Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1690**

15. Wahlperiode 14. 10. 2003

Antrag

der Abgeordneten Dr. Peter Paziorek, Kristina Köhler (Wiesbaden), Dr. Christian Ruck, Dr. Klaus W. Lippold (Offenbach), Kurt-Dieter Grill, Dr. Rolf Bietmann, Dr. Ralf Brauksiepe, Cajus Caesar, Marie-Luise Dött, Hartwig Fischer (Göttingen), Dr. Maria Flachsbarth, Georg Girisch, Tanja Gönner, Josef Göppel, Siegfried Helias, Rudolf Kraus, Conny Mayer (Baiersbronn), Doris Meyer (Tapfheim), Franz Obermeier, Ulrich Petzold, Sibylle Pfeiffer, Christa Reichard (Dresden), Peter Weiß (Emmendingen), Werner Wittlich und der Fraktion der CDU/CSU

Mehr Kosteneffizienz im Klimaschutz durch verstärkte Nutzung der projektbezogenen Kyoto-Mechanismen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Kyoto-Protokoll sieht für den internationalen Klimaschutz flexible Mechanismen vor, die es den Industrieländern ermöglichen, Klimaschutzmaßnahmen möglichst kostengünstig durchzuführen. Neben dem im Jahr 2005 beginnenden internationalen Emissionshandel sind dies die projektbezogenen Mechanismen Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation (JI). Artikel 6 des Kyoto-Protokolls ermöglicht gemeinsame Klimaschutzmaßnahmen von Annex-B-Staaten mit verbindlichen Reduktionsverpflichtungen (Joint Implementation): Ein Annex-B-Staat – der Staat selbst oder ein Privatunternehmen – kann in ein Emissionsminderungsprojekt in einem anderen Annex-B-Staat investieren und erhält dafür Minderungszertifikate (Emission Reduction Units, ERU). Artikel 12 gestattet die Zusammenarbeit zwischen einem Industrieland mit Reduktionsverpflichtung und einem Entwicklungsland ohne Reduktionsverpflichtung (Clean Development Mechanism): Für Projekte zur Reduktion von Treibhausgasemissionen in Entwicklungsländern erhält der Investor Emissionsreduktionsgutschriften (Certified Emission Reductions, CER). Gemäß der Vereinbarung von Marrakesch können Projektbetreiber die erreichten Emissionsrechte auf dem Markt verkaufen.

Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung fordert, ökologische, ökonomische und soziale Ziele als gleichberechtigt und gleichwertig anzuerkennen. Für die Auswahl von Maßnahmen zum Erreichen von Klimaschutzzielen bedeutet dies, dass neben dem ökologischen Nutzen auch die volkswirtschaftlichen Kosten und die sozialen Auswirkungen berücksichtigt werden müssen. Der Vorteil der projektbezogenen Klimaschutzmechanismen CDM und JI besteht darin, dass Klimaschutzziele aus Sicht der so genannten Industrieländer kostenminimierend erreicht werden können. Aus Sicht der Schwellen- und Entwicklungsländer kann durch solche Maßnahmen die nachhaltige Entwicklung der Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur gefördert werden. Zwei Milliarden Menschen leben weltweit ohne Zugang zu Energie und Wasser. Der Bedarf an

Kapital- und Know-how-Transfer ist insofern sehr groß. Darüber hinaus zeichnen sich die Entwicklungsländer durch sehr unterschiedliche Bedingungen und Anforderungen aus. Im Interesse zielführender Kooperationsprojekte gilt es, diese Gegebenheiten grundsätzlich zu beachten.

Industrieländer verfügen in der Regel über effizientere Technologien für Energieerzeugung und Industrieproduktion; in Schwellen- und Entwicklungsländern hingegen produziert man überwiegend mit veralteten, weniger effizienten Anlagen. Diese veralteten Anlagen durch neue zu ersetzen kann wesentlich kostengünstiger sein als die weitere Verbesserung hoch entwickelter Anlagen in Industrieländern. Deshalb sind die Vermeidungskosten pro Tonne Treibhausgase in Schwellen- und Entwicklungsländern oft wesentlich niedriger als in Industrieländern. Im Hinblick auf den ökologischen Effekt ist es irrelevant, in welchem Land Treibhausgasemissionen emittiert bzw. reduziert werden. Insofern ist es sowohl unter ökologischen als auch unter ökonomischen und sozialen Gesichtspunkten sinnvoll, dort in den Klimaschutz zu investieren, wo die angestrebte Emissionsreduktion zu möglichst geringen Kosten erreicht werden kann. Voraussetzung ist jedoch jeweils die Kooperationsbereitschaft des betreffenden Schwellen- bzw. Entwicklungslandes. In diesem Kontext ist eine Analyse der jeweils unterschiedlichen Bedürfnisse vor Ort unerlässlich.

Darüber hinaus gestatten die projektbezogenen Kyoto-Mechanismen größtmögliche Flexibilität beim Erreichen von Klimaschutzzielen, indem sie zusätzliche Optionen für die Erfüllung von Reduktionsverpflichtungen eröffnen. Gerade die Aussicht auf flexible und kostengünstige Möglichkeiten des Klimaschutzes könnte für diejenigen Staaten, die Reduktionsverpflichtungen bisher aus Kostengründen ablehnen, ein Anreiz sein, das Kyoto-Protokoll zu ratifizieren. Durch die gleichberechtigte Anerkennung von Klimaschutzanstrengungen im Ausland ließen sich möglicherweise mehr Staaten als bisher in den globalen Klimaschutz einbinden.

Umgekehrt profitieren auch Entwicklungs- und Schwellenländer von CDM und JI: Insbesondere in den Bereichen Energieeffizienz und Erneuerbare Energien können mit Hilfe der projektbezogenen Mechanismen zusätzliche Mittel mobilisiert werden. Durch den Transfer von ökonomisch und ökologisch effizienter Technologie, Infrastruktur und Kapital können die Partnerländer in ihrer nachhaltigen Entwicklung unterstützt werden. Dabei sind die unterschiedlichen Anforderungen und Bedingungen in den einzelnen Schwellen- und Entwicklungsländern stets zu berücksichtigen. Insofern verknüpft insbesondere der CDM Klimaschutzziele mit entwicklungspolitischen Zielen. Administrative Voraussetzung dafür ist die Existenz einer effektiven nationalen Struktur im Partnerland zur Auswahl und Genehmigung von CDM-Projekten und zum Abschluss von Rahmenverträgen.

Eine stärkere Einbeziehung von CDM- und JI-Projekten in den internationalen Klimaschutz ist auch auf staatlicher Ebene wünschenswert. Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) hat in einem Gutachten für den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) darauf hingewiesen, dass die Prognose der CO_2-Emission bis 2012 mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sei. Da die Zuteilung von Emissionsrechten auf der Basis dieser Prognose der Treibhausgasemissionen erfolgt, müssen Vorkehrungen für den Fall getroffen werden, dass der CO_2-Ausstoß aufgrund unerwarteter Witterungsverhältnisse oder konjunktureller Entwicklungen überraschend zunimmt und die vorhandenen Emissionsrechte nicht den gesamten CO_2-Ausstoß abdecken. Auch der so genannte Ausstieg aus der Kernenergie ist im Hinblick auf die Klimaschutzziele nach wie vor ein unkalkulierbares Risiko, mittel- und langfristig dürfte damit ein erheblicher Anstieg der CO_2-Emissionen in Deutschland verbunden sein. Der konkrete Zusatzbedarf an Emissionsrechten ist von verschiedenen Variablen abhängig. Das RWI rechnet für die zweite Emissionshandelsperiode 2008 bis

2012 allein wegen des Atomausstiegs mit einem zusätzlichen Bedarf an Emissionsrechten von durchschnittlich etwa 23 Mio. Tonnen. Dies hätte eine Zielverfehlung von 1,9 Prozentpunkten zur Folge.

Vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheiten in den Emissionsprognosen hält das RWI den Einsatz der flexiblen Mechanismen CDM und JI für unverzichtbar. Mit Hilfe einer Sicherheitsreserve im Nationalen Allokationsplan könnte verhindert werden, dass durch die Knappheit von Verschmutzungsrechten erwünschtes Wirtschaftswachstum gebremst wird. Dazu müsste die Bundesregierung zusätzliche Emissionsrechte aus Klimaschutzprojekten im Ausland kaufen. Durch die Möglichkeit der Anrechnung von Emissionsreduktionen im Ausland kann der Staat sich außerdem die Möglichkeit offenhalten, neuen Unternehmen am Markt kostenlos Emissionsberechtigungen zuteilen zu können. Ohne Rückgriff auf Gutschriften aus CDM- und JI-Projekten würden sich die Emissionsberechtigungen dadurch verteuern.

Die Europäische Kommission hat am 23. Juli 2003 einen Richtlinienentwurf zur Änderung der Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft im Sinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls vorgelegt. Diese so genannte Verbindungsrichtlinie (linking directive) soll die flexiblen Kyoto-Instrumente untereinander verbinden und so die rechtlichen Voraussetzungen für die Umwandlung von Gutschriften aus CDM- und JI-Projekten in handelbare Emissionszertifikate schaffen. Gemäß dem Vorschlag der EU-Kommission sollen Gutschriften aus CDM- und JI-Projekten (ERU und CER) als äquivalent zu EU-Emissionsberechtigungen anerkannt werden.

Der Deutsche Bundestag begrüßt und unterstützt jede Initiative, die den internationalen Klimaschutz kosteneffizienter gestaltet und global eine nachhaltige Entwicklung fördert. Die Anbindung von CDM und JI an das Emissionshandelssystem schafft die Voraussetzung für die Umwandlung von ERU und CER in handelbare Emissionszertifikate. Dies ist ein erster Schritt hin zu mehr Rechtssicherheit für potenzielle Investoren. Allerdings schöpft die von der Europäischen Kommission vorgelegte Verbindungsrichtlinie das Potenzial der projektbezogenen Kyoto-Mechanismen bei weitem nicht aus.

Der Deutsche Bundestag kritisiert insbesondere, dass die Einschränkungen für die Anrechnung von Gutschriften aus CDM- und JI-Projekten weit über die Vorgaben des Kyoto-Protokolls und die Beschlüsse der internationalen Klimakonferenzen, insbesondere die Vereinbarungen von Marrakesch aus dem Jahr 2001, hinausgehen: Der Umtausch von ERU und CER in EU-Emissionsberechtigungen soll Anlagen und Anlagebetreibern gemäß Kommissionsvorschlag nur bis zu einer Höchstgrenze von 6 Prozent – nach einer Prüfung bis maximal 8 Prozent – der einem Mitgliedstaat insgesamt zugewiesenen Emissionsberechtigungen gestattet sein. Diese willkürliche Obergrenze verteuert den Klimaschutz unnötig und widerspricht dem Prinzip des kosteneffizienten und flexiblen Klimaschutzes. Darüber hinaus hemmt sie den Kapital- und Know-how-Transfer in Schwellen- und Entwicklungsländer sowie den Export ökonomisch und ökologisch effizienter Technologien. Sie würde dazu führen, dass kostengünstige Möglichkeiten des Klimaschutzes in Schwellen- und Entwicklungsländern zum Teil ungenutzt bleiben und Emissionsverpflichtungen überwiegend mit kostspieligen Maßnahmen eingehalten werden müssen. Dies würde die öffentliche Akzeptanz von Klimaschutzmaßnahmen langfristig schwächen, zumal mit einer vollständigen Einbeziehung der flexiblen Mechanismen in die Klimaschutzpolitik aus ökologischer Sicht keine Einbußen beim Zielerreichungsgrad verbunden sind.

Der Deutsche Bundestag kritisiert außerdem, dass JI- und CDM-Gutschriften aus Kohlenstoffsenken im Forstsektor gemäß der Verbindungsrichtlinie nicht anerkennungsfähig sind. Die Anrechenbarkeit von Gutschriften aus Auffors-

tungs- und Waldschutzprojekten könnte einen wichtigen Beitrag zum Schutz der Naturwälder, insbesondere der Tropenwälder, leisten.

Um Effizienzgewinne realisieren zu können, müssen sowohl auf staatlicher als auch auf privatwirtschaftlicher Ebene Anreize für die Nutzung von JI- und CDM-Maßnahmen geschaffen werden. Bedingung dafür ist: erstens, die Anrechenbarkeit auf die nationalen Emissionsverpflichtungen – die Staaten haben sonst keinen Anreiz, Investitionen in Reduktionsprojekte im Ausland zu fördern – und zweitens, die Möglichkeit für private Investoren, im Ausland erzielte Gutschriften in handelbare Zertifikate umzutauschen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung deshalb auf,

1. sich für mehr Flexibilität und Kosteneffizienz im Klimaschutz einzusetzen;
2. sich bei den Beratungen auf europäischer Ebene gegen die Einführung einer Obergrenze für die Inanspruchnahme der projektbezogenen Mechanismen im Emissionshandel auszusprechen. Die am Emissionshandel beteiligten Unternehmen müssen die Möglichkeit haben, sich Emissionsreduktionen im Ausland ohne Begrenzung gutschreiben zu lassen und dadurch zu möglichst geringen Kosten einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten;
3. bei den Beratungen auf europäischer Ebene darauf zu dringen, dass zertifizierte Gutschriften aus den projektbezogenen Mechanismen bereits in der ersten Verpflichtungsperiode des Emissionshandelssystems (2005 bis 2007) anerkannt werden. Es entspricht nicht der Vereinbarung von Marrakesch, den Umtausch von Emissionsgutschriften aus CDM- und JI-Projekten in handelbare Zertifikate erst ab 2008 zuzulassen;
4. sich auf europäischer Ebene außerdem dafür einzusetzen, dass den am Emissionshandel beteiligten Staaten Emissionsreduktionen im Ausland auf ihre nationalen Emissionsverpflichtungen gutgeschrieben werden. Dadurch soll einerseits sichergestellt werden, dass neuen Unternehmen am Markt kostenlos Emissionszertifikate zugeteilt werden können, ohne dass dies zu einem Anstieg der Preise für Emissionsberechtigungen führt. Andererseits soll über Gutschriften aus CDM- und JI-Projekten eine Sicherheitsreserve im Nationalen Allokationsplan eingeräumt werden, um unerwartete weltwirtschaftliche, technologische und witterungsbedingte Entwicklungen ausgleichen zu können;
5. sich für den Schutz der Naturwälder, insbesondere der Tropenwälder, als CO_2-Senken einzusetzen und bei den Verhandlungen auf europäischer Ebene darauf hinzuwirken, dass auch Gutschriften aus CDM- und JI-Projekten im Forstsektor anerkannt werden;
6. den CDM stärker in die Entwicklungshilfeaktivitäten der Bundesregierung einzubinden. Bestehende Rechtsunsicherheiten müssen ausgeräumt, fehlende Kapazitäten und Institutionen in potenziellen Partnerländern, die für die Umsetzung von CDM-Projekten erforderlich sind, in Kooperation mit diesen Staaten zügig ausgebaut werden;
7. Vorschläge für ein eindeutiges Prüf- und Auswahlverfahren festzulegen, mit dessen Hilfe CDM- und JI-Projekte, die die Kriterien des Kyoto-Protokolls erfüllen und zum Erreichen der Klimaschutzziele beitragen, möglichst schnell und unbürokratisch ausgewählt werden können;
8. sich dafür einzusetzen, dass bürokratischer Aufwand, Risiken und Transaktionskosten bei der Umwandlung von CER und ERU in handelbare Zertifikate durch effiziente Monitoring-, Berichterstattungs- und Prüfverfahren begrenzt werden, um CDM- und JI-Projekte vor allem für den privaten Sektor attraktiver zu machen;

9. die flexiblen Kyoto-Mechanismen möglichst bald in ein schlüssiges nationales Klimaschutzkonzept einzubinden und die verschiedenen klimapolitischen Instrumente stärker aufeinander abzustimmen. Dazu müssen andere Umwelt- und Klimaschutzinstrumente – Ökosteuer, Kraft-Wärme-Kopplung-Ausbau-Gesetz (KWKAusbauG), das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), bestehende Fördermaßnahmen und ordnungsrechtliche Vorgaben – auf ihre Kompatibilität mit dem Emissionshandelssystem und den flexiblen Kyoto-Mechanismen geprüft und gegebenenfalls entsprechend angepasst werden;
10. die nicht unter den Emissionshandel fallenden Branchen und Sektoren, insbesondere die Bereiche Haushalt und Verkehr, sind in geeigneter Weise am Burden-Sharing-Ziel Deutschlands zu beteiligen und hierzu sind umgehend ökonomisch und ökologisch effiziente Konzepte vorzulegen.

Berlin, den 10. Oktober 2003

Dr. Peter Paziorek
Kristina Köhler (Wiesbaden)
Dr. Christian Ruck
Dr. Klaus W. Lippold (Offenbach)
Kurt-Dieter Grill
Dr. Rolf Bietmann
Dr. Ralf Brauksiepe
Cajus Caesar
Marie-Luise Dött
Hartwig Fischer (Göttingen)
Dr. Maria Flachsbarth
Georg Girisch
Tanja Gönner
Josef Göppel
Siegfried Hellas
Rudolf Kraus
Conny Mayer (Baiersbronn)
Doris Meyer (Tapfheim)
Franz Obermeier
Ulrich Petzold
Sibylle Pfeiffer
Christa Reichard (Dresden)
Peter Weiß (Emmendingen)
Werner Wittlich
Dr. Angela Merkel, Michael Glos und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 340, Telefax (02 21) 97 66 344
ISSN 0722-8333